Algumas Considerações sobre o Uso da Força nas Operações de Paz[1]

Ligia Maria Caldeira Leite de Campos[2]

Jéssica Tauane dos Santos[3]

Marcelo de Oliveira Filho[4]

Natália Barbieri Antunes[5]

Renato Matheus Mendes Fakhoury[6]

Yasmin Virgínia Rustichelli da Silva[7]

Resumo

O artigo trata do posicionamento da Organização das Nações Unidas (ONU) a respeito do uso da força, tendo como base sua Carta de criação e os mandatos que têm sido aprovados para as missões de paz. Um histórico também será mostrado para que se possa visualizar o aumento do uso da força pela Organização, principalmente a partir dos anos 90. Para isso, serão apresentados casos concretos de uso da força pelas missões de paz. Foram utilizados livros, artigos, documentos da ONU e do seu Conselho de Segurança e notícias. Para atingir o objetivo de discutir problemas acerca do uso da força, será levantada a questão de que se realmente vale a pena lidar com os desafios impostos por esse mecanismo, alvo de inúmeras discussões como as que dizem respeito à sua legitimidade e legalidade, e que por muitas vezes não surte o efeito esperado.
Palavras-Chave: Operações de Paz, Uso da Força, ONU, Conflitos Internacionais, Direito Internacional

Introdução

Legitimidade é algo muito subjetivo, variando de pessoa para pessoa. Contrariamente, a legalidade é objetiva e universal. É nesse ponto que surge um problema, uma vez que a legitimidade pode entrar em conflito com a legalidade. Para lidar com a subjetividade, muitas vezes se utiliza instituições que trazem uma ideia de consenso, como, por exemplo, o faz o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Algo que vem ocorrendo é um atrito entre o que é legítimo e o que é legal referente à Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) a respeito do uso da força (GLENNON, 2004).

Um dos fatores que leva a discussões acerca do uso da força é que o CSNU deveria representar as opiniões dos membros da Organização, mas várias vezes acaba aprovando resoluções que não refletem os desejos da maior parte dos países (AGUILAR, 2015). Quanto mais apoio ao uso da força por parte de sujeitos internacionais, maior é a legitimidade dada para ele. Além disso, agora a legalidade começou a ser também indeterminada, uma vez que Estados passaram a julgar se o uso da força deve ser realizado considerando questões de boa utilidade e não de legalidade. Portanto, atualmente, não se pode afirmar com certeza quais são

---

[1] Texto preparado no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisa sobre Conflitos Internacionais (GEPCI) da UNESP – Campus de Marília/SP. Orientador: Prof. Dr. Sérgio L. C. Aguilar.

[2] Graduanda em Relações Internacionais na UNESP – Campus de Marília/SP.
[3] Graduanda em Relações Internacionais na UNESP – Campus de Marília/SP.
[4] Graduando em Relações Internacionais na UNESP – Campus de Marília/SP.
[5] Graduanda em Relações Internacionais na UNESP – Campus de Marília/SP.
[6] Graduando em Relações Internacionais na UNESP – Campus de Marília/SP. Bolsista PIBIC/CNPq.
[7] Graduanda em Relações Internacionais na UNESP – Campus de Marília/SP.

as diretrizes do uso da força. Já não há mais consenso na sociedade internacional. A dependência a respeito da legitimidade acaba vencendo a lei e isso resulta no fim do regime legal para o uso da força (GLENNON, 2004).

É na ONU que está o centro das decisões que regulam o uso da força internacional e o mau uso desse mecanismo acaba por minar a eficácia do direito internacional e da própria Organização como validadora do comportamento internacional. O uso da força pode ser legal ou ilegal, sendo essa opção de fazê-lo uma decisão política. Quase a única ligação entre a autoridade legal e a legitimidade política sobre o uso da força é a ONU (THAKUR, 2010). Segundo a própria Organização por meio do Relatório do Painel de Alto Nível em Ameaças, Desafios e Mudanças, a manutenção da paz e segurança globais depende muito da compreensão mundial sobre quando o uso da força é legítimo e também legal (UNITED NATIONS, 2004, apud THAKUR, 2010)[8].

Nesse sentido, para compreender o uso da força internacional, esse artigo observa o que a Carta das Nações Unidas traz a respeito do uso da força e as práticas que a Organização tem adotado nas missões de manutenção da paz (*peacekeeping operations*, em inglês) a respeito desse tema, especialmente as Resoluções e mandatos aprovados. Para melhor visualizar esses aspectos, será primeiro traçada uma trajetória histórica sobre as atitudes da Organização sobre essa questão.

O uso da força nas operações de paz: resumo histórico

Durante a guerra árabe-israelense de 1948, após somente três anos da existência da Organização das Nações Unidas (ONU), foi criada a primeira missão de paz da ONU, que era formada por 120 homens desarmados (ONU BRASIL, 2016b). As missões de paz da ONU foram uma solução para as intervenções unilaterais no período da Guerra Fria e tinham como objetivo principalmente a observação do cumprimento do cessar-fogo, a mediação entre partes beligerantes e assegurar o estabelecimento da paz (PEPE, 2006).

Assim sendo, a ONU estabeleceu princípios relacionados às operações de paz, sendo um deles o não uso da força. Essa transformação veio da tendência do período pós Segunda Guerra Mundial de colocar a segurança humana como responsabilidade dos Estados. Sendo assim, a ONU, que havia sido criada com o objetivo de manter um cenário de paz no sistema internacional, expressa em sua Carta a necessidade dos Estados buscarem meios pacíficos para a resolução de seus problemas, evitando ameaças e o uso da força (SOUZA, 2009).

> Todos os Membros deverão evitar em suas relações internacionais a ameaça ou o uso da força contra a integridade territorial ou a dependência política de qualquer Estado, ou qualquer outra ação incompatível com os Propósitos das Nações Unidas. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p.6).

Porém, apesar das restrições, a Carta apresenta exceções que dizem defender aos Estados o direito da legítima defesa. Para esse caso, o CSNU autorizaria uma reação por parte do Estado atacado contra seu agressor, podendo ser tal medida coletiva ou individual. Intervenções em caso de crises humanitárias também entram nas exceções do não uso da força (SOUZA, 2009).

Portanto, as missões de paz não se originavam para atacar um Estado considerado agressor e ameaçador do status de paz que se buscava manter no sistema internacional, mas sim surgiam para limitar conflitos por meio de tropas minimamente armadas e de postura imparcial (PUC-RIO, 2017).

---

[8] UNITED NATIONS. High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility — Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, UN GAOR, 59th sess, Agenda Item 55, UN Doc A/59/565 (December 2004) [184].

Já no pós Guerra Fria, ocorreram diversas transformações em torno da segurança internacional, já que, com o fim do mundo bipolarizado, surgiram novos atores e temas e a preocupação para os Estados com o narcotráfico, meio-ambiente e direitos humanos, dentre outros. Com esse novo cenário, a partir de 1989, o número de missões de paz cresceu em todo o mundo e, logo, o modo de operação dessas intervenções também foi alterada.

A nova tendência mundial por conta da ocorrência de inúmeros conflitos intraestatais, em contrapartida aos conflitos interestatais que se davam antes, levou à necessidade de se repensar as questões de segurança. Os Estados, diante dessa nova realidade, passaram a admitir a extraterritorialidade dos assuntos internacionais e a possibilidade de dar a um órgão competente mais autoridade para os assuntos relacionados principalmente à geopolítica mundial. Sendo assim, o CSNU ganhou mais poder para agir. Esses tipos de mudanças possibilitaram maior atuação da ONU. O fim da Guerra Fria permitiu que finalmente se colocasse em prática o sistema de segurança coletivo planejado pela ONU já em sua criação em 1945 (PEPE, 2006).

Ademais, em 1990, a temática humanitária estava ainda mais crescente e tornava-se cada vez mais um assunto de interesse global. Nesse mesmo período, os Estados também exigiram um posicionamento da ONU em relação às mudanças em torno da segurança internacional. Como resposta, o então Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali, formulou em 1992, um relatório chamado Uma Agenda para a Paz, que tinha como objetivo determinar as responsabilidades da ONU e por fim às características tradicionais das missões de paz, criando novas modalidades de forças que pudessem usar de armamento pesado (PEPE, 2006).

Em seu relatório, Ghali trouxe de volta a ideia de se criar um braço militar a serviço da ONU

> Sob o Artigo 42 da Carta, o Conselho de Segurança tem a autoridade para tomar ação militar para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Enquanto esta ação pode ser tomada apenas quando todos os meios pacíficos falharem, a opção por ela é essencial para a credibilidade das Nações Unidas como garantidora da segurança internacional. Isso requererá a existência, por meio de negociações ou acordos especiais previstos no Artigo 43 da Carta, onde os Estados membros se comprometem a formar forças armadas, assistência e recursos disponíveis para o Conselho de Segurança para os propósitos estabelecidos no Artigo 42, não apenas em base ad hoc, mas em base permanente (UNITED NATIONS, 1992, não paginado, tradução nossa).

Mesmo assim, o uso da força só poderia ser empregado quando todas as medidas pacíficas fossem praticadas e vistas como insuficientes (PEPE, 2006). Tais transformações levaram os Estados a realizar, em 1993, a Conferência de Viena para os Direitos Humanos. Além disso, conflitos que feriam esses direitos, como o genocídio de Ruanda em 1994, também fomentaram a dinâmica internacional que passou a questionar cada vez mais a ação prática do CSNU, principalmente no que diz respeito à responsabilidade internacional de proteger civis quando um Estado falha com suas obrigações. A busca por solucionar aspectos ligados a esse tema tornou-se a nova justificativa para as ações intervencionistas da sociedade internacional e tal fato pode ser a explicação do aumento do número de missões de paz depois dos anos 90 (SOUZA, 2009).

Segundo dados, o número de missões de paz na década de 90 era de 47, enquanto no período de 1948 a 1989 foram realizadas 18. Depois dos anos 2000, os números continuam a crescer, e em apenas 6 anos 25 operações foram iniciadas. Com a ocorrência cada vez maior das missões de paz no mundo, a ONU viu-se novamente pressionada a fazer novas adaptações sobre o assunto e, em 2008, foi apresentado um documento: *United Nations Peacekeeping Operations – Principles and Guidelines*, também conhecido como Doutrina Capstone, que se tornou um dos mais importantes no campo das missões de paz. Uma de suas características é ser bastante dinâmico, ou seja, passa por diversas revisões a fim de sempre estar atualizado às

condições do sistema internacional. No documento também foi reforçado que as missões de paz do tipo *peacekeeping* só podem usar a força para autodefesa e defesa do mandato de maneira precisa e proporcional (SOUZA, 2009).

A distinção se a missão é de manutenção da paz (*peacekeeping*) ou de imposição da paz (*peace enforcement*), tornou-se crucial para estabelecer regras em relação principalmente ao uso da força. No primeiro caso, o uso da força só pode ser feito em nível tático e com consentimento do país anfitrião e/ou das partes envolvidas, com o intuito de defender o mandato e a autodefesa, depois de todas as tentativas pacíficas não serem suficientes. Já no segundo caso, o uso da força é feito em nível estratégico ou internacional e é necessário apenas o consentimento do CSNU para ser utilizado. Dessa forma, as missões de paz do tipo *peacekeeping* precisam respeitar o consenso, a imparcialidade e a prevalência do não uso da força (SOUZA, 2009).

De fato, as transformações da dinâmica internacional desde a Guerra Fria até os dias atuais refletiram na ONU e, consequentemente, em suas missões de paz, principalmente no que diz respeito ao uso da força. A partir dessas mudanças, as missões evoluíram de modo que hoje desenvolvem diversas tarefas como instituir governos, observar o cumprimento dos direitos humanos, cessar conflitos e até reintegrar ex-combatentes (ONU BRASIL, 2016a).

Dados de 2016 apontam que já foram realizadas 71 missões de paz desde 1948, e segundo a própria Organização

> Atualmente, o Departamento de Operações de Manutenção da Paz da ONU (DPKO) conta com uma equipe de aproximadamente 125 mil funcionários. A maioria encontra-se em campo, com um efetivo de mais de 106 mil homens e mulheres uniformizados, provenientes de 122 países e distribuídos em 16 operações em andamento pelo mundo (ONU BRASIL, 2016b, não paginado).

Além disso, é possível notar a evolução das missões comparando os orçamentos direcionados a elas ao longo dos anos. Em 1988, por exemplo, o orçamento era de US$ 230 milhões e já no período de 2013-2014 chegou a US$ 7,8 bilhões (ITAMARATY, 2017). Dados de 2017 apontam que existem 16 missões de paz em atividade, estando elas presentes na República Democrática do Congo, Haiti, Saara Ocidental, Libéria, Mali, Sudão do Sul, Darfur, Abyei, Síria (Colinas Golã), Índia e Paquistão, Líbano, Kosovo, Chipre, Oriente Médio, Costa do Marfim e República Centro-Africana. No total, essas missões contam com 82.059 militares, 9.787 policiais, 4.784 civis internacionais, 9.474 civis locais, 1.470 voluntários das Nações Unidas de 126 países contribuintes (UNITED NATIONS, 2017c).

O embasamento jurídico do uso da força

A Carta das Nações Unidas foi criada com o objetivo de abordar os possíveis caminhos para que as disputas entre os Estados sejam solucionadas, incluindo a questão de quando pode ou não ser utilizada a força (AGUILAR, 2015).

No preâmbulo da Carta da Organização das Nações Unidas (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p.3), o impacto das duas guerras mundiais e o desejo de evitar novos confrontos de tal magnitude está presente explicitamente: "NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que (...) trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade". Essa extrema preocupação com o não-uso da força na Carta das Nações Unidas é reflexo do contexto em que foi assinada em 1945, após a "(...) tamanha destruição assistida durante os dois grandes conflitos mundiais em menos de meio século, a necessidade de paz e da proscrição do uso da força tornou-se ainda maior no sistema internacional" (PLATIAU, 2016, p.184).

O preâmbulo também estabelece que o uso da força será praticado somente em vista do bem comum:

> (...) unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais, e a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição dos métodos, **que a força armada não será usada a não ser no interesse comum,** a empregar um mecanismo internacional para promover o progresso econômico e social de todos os povos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p.3, 4, grifo nosso).

O artigo primeiro da Carta, em seu primeiro parágrafo, determina que, a fim de manter a paz e a segurança internacionais, medidas efetivas devem ser tomadas coletivamente para evitar as ameaças à paz, reprimir os atos de agressão e chegar por meios pacíficos, dentro dos limites do direito internacional, à solução das situações que levaram ao rompimento da paz. O terceiro e quarto princípios contidos na Carta das Nações Unidas também atentam ao uso da força, nos quais os Estados devem priorizar a resolução pacífica das desavenças entre os seus Membros e evitar a ameaça e/ou o uso da força contra qualquer Estado nas suas relações internacionais a fim de preservar a paz, a justiça e a segurança internacionais. Segundo Souza (2009, p.4), "(...) o sistema de segurança coletiva implementado pela ONU introduziu limitações ao uso da força. A Organização das Nações Unidas regulava as relações entre os países em busca de paz e cooperação."

É no capítulo VII da Carta, que versa sobre a ação relativa a ameaças à paz e atos de agressão, onde o CSNU é responsabilizado por determinar quando uma ameaça existe e quando há necessidade de uma intervenção a fim de neutralizá-la. O uso da força poderá ser efetuado caso as medidas previstas no artigo 41 (interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação, de transporte e das relações diplomáticas) não sejam consideradas efetivas. Além disso, os Estados membros das Nações Unidas devem proporcionar ao CSNU forças armadas e assistência quando solicitados; ao se decidir em favor do emprego da força eles serão convidados a participarem das decisões "relativas ao emprego de contingentes das forças armadas" e a executarem as decisões tomadas juntamente com o CSNU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p.27).

A reincidência de conflitos fez com que as operações de paz se tornassem uma de suas principais ferramentas na construção e manutenção da paz internacional (UNITED NATIONS, 2008). O Conselho de Segurança é o órgão encarregado de instituir as missões de paz, baseado nos capítulos VI, VII e VIII da Carta das Nações Unidas que lidam com "Solução Pacífica de Controvérsia", "Ação Relativa a Ameaças à Paz, Ruptura da Paz e Atos de Agressão" e "Acordos Regionais" respectivamente. Enquanto o capítulo VI procura a solução de conflitos sem a utilização das forças armadas, o capítulo seguinte autoriza o uso da força quando necessária e o último busca a cooperação regional a fim de restabelecer a paz e a segurança.

Assim sendo, dentro das Nações Unidas o órgão responsável pela autorização do emprego da força é o CSNU baseado no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, após determinar se determinada situação ameaça a paz e segurança internacionais (UNRIC, 2017). A possibilidade do uso das forças armadas está prevista no artigo 42 desse mesmo capítulo: "Tal ação poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos Membros das Nações Unidas" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p.26). O Conselho de Segurança poderá tomar medidas mais drásticas, caso as ações existentes no artigo 41, interrupção completa ou parcial das relações econômicas, dos meios de comunicação, de transporte e das relações diplomáticas, não sejam adequadas.

Apesar de todas as deliberações sobre a resolução pacífica dos conflitos, a Carta das Nações Unidas não veta a possibilidade do uso da força em vista da legítima defesa individual ou coletiva quando um Estado Membro sofrer um ataque armado, até que o CSNU possa tomar as devidas providências para restabelecer a paz e a segurança internacionais, fato abordado no artigo 51.

A decisão de enviar tropas é feita com cautela e após uma análise das condições em

que estão as partes envolvidas no conflito e das necessidades da população civil, como explica Peres:

> O envio de tropas é em geral precedido do envio de uma missão para observação, que não objetiva agir militarmente na região. No entanto, a missão de observação pode transformar-se em missão de manutenção da paz com possibilidade de uso de armamentos, caso os conflitos se agravem (PERES, 2013, p.22).

As intervenções militares aprovadas pelo CSNU embora não previstas na Carta, como citam diversos autores, se tornaram um dos principais meios de atuação da ONU. O uso da força no âmbito das operações de paz é limitado geralmente à proteção dos civis, do mandato e à autodefesa. Peres cita Seitenfus e Ventura (2006, apud PERES, 2013)[9] para ilustrar um pouco melhor como a missão se estrutura: "O conselho aplica tais sanções através de forças armadas colocadas à sua disposição pelos Estados-membros consoante acordos especiais, assinados para este fim, que são postos em prática sob o seu comando".

As missões de paz, uma vez instituídas pelo CSNU, são operadas pelo Secretariado da ONU e reguladas pelas *Rules of Engagement* (ROE) e *Directives on the Use of Force* (DUF) (UN, 2009), além do completo respeito pela Declaração Universal dos Direitos Humanos e do Direito Humanitário Internacional, também conhecido como "direito da guerra" (UNITED NATIONS, 2008). Não existem diretrizes padrão vindas da ONU para todas as operações de manutenção de paz, sendo assim, cada uma delas possuirá suas próprias ROE e DUF de acordo com o mandato autorizado. As ROE interferem na autoridade dos militares acerca do emprego da força e as DUF são aplicadas às unidades policiais da ONU, indicando se os policiais estão armados e quando podem utilizar força, sendo ambas ajustadas de acordo com o mandato vigente na área em conflito. São necessários dois documentos diferentes, pois as forças militar e policial têm propósitos distintos para o uso da força durante a missão de paz (UN, 2009).

Ademais, o que inicialmente regia as missões de paz como um todo eram os três princípios de consentimento, imparcialidade e não-uso da força.

O consentimento das principais partes envolvidas no conflito ainda é de extrema relevância durante o mandato da operação de manutenção de paz da ONU, uma vez que a ausência dele no exercício da força pode transformar o mandato atual de *peacekeeping* em um mandato de *peace enforcement*, já mencionado acima. Ademais, houve uma diferenciação: o *peacekeeping* tradicional é implementado como medida provisória para gerenciar o conflito e estabelecer maior segurança a quem trabalha no processo de pacificação (equipe da ONU, ONGs, etc), com um mandato geralmente chefiado por militares e envolve ações de observação, monitoramento, supervisão do cessar-fogo, apoio a mecanismos de verificação, criação de zonas-tampão, entre outras (UNITED NATIONS, 2015). Ou seja, sua finalidade é garantir o cumprimento dos acordos estabelecidos, mas não no sentindo de prevenção dos conflitos (AGUILAR, 2015). Já o *peacekeeping* multidimensional é o mais utilizado devido às características dos conflitos atuais, internos e violentos, preocupando-se com as questões políticas e buscando construir um ambiente estável e seguro, com ações que envolvem diversas agências da ONU e outros atores não-Estatais e Estatais a fim de consolidar uma paz sustentável e a conciliação entre as partes envolvidas no conflito (UNITED NATIONS, 2015).

A imparcialidade implica que a missão de manutenção da paz deve cumprir seu mandato sem favorecimento ou prejuízo de qualquer uma das partes no conflito, promover a cooperação das partes e auxilia a manter o consentimento necessário para a continuação do mandato (UNITED NATIONS, 2015). Esse princípio foi repensado (AGUILAR, 2015).

O princípio de uso da força apenas em autodefesa dentro das missões de *peacekeeping*

---

[9] SEITENFUS, Ricardo; VENTURA, Deisy. **Direito Internacional Público**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

não proíbe o emprego da força, mas restringe seu uso ao mínimo possível e a coloca como uma medida de último recurso. O uso da força deve ocorrer somente em caso de esgotamento ou aparente insuficiência dos métodos de persuasão não-violentos, de forma precisa, proporcional e apropriada. Quando usada, a força exerce grande influência acerca do mandato e do consentimento das partes, tendo sempre implicações políticas. Com a evolução das operações de paz, a aplicação da força passou a ser permitida também em defesa do mandato, para a proteção de civis, e até mesmo para a proteção do processo político, quando devidamente autorizada pelo CSNU por meio dos atualmente conhecidos como 'mandatos robustos de *peacekeeping*' (UNITED NATIONS, 2015). Esta última visão se deu após as falhas que aconteceram nas operações de paz nos anos 1990 e os debates acerca da responsabilidade de proteger e a segurança humana, o que levou Relatório Brahimi[10] a adotar a opção do uso da força para além da autodefesa, dando respaldo para o CSNU fazê-lo (AGUILAR, 2015).

O uso da força nas missões de paz

A seguir serão apresentados alguns exemplos práticos de missões de manutenção da paz da ONU em que há ou houve autorização para o uso da força.

Timor-Leste

Após 24 anos de dominação do Timor-Leste, o governo aceitou iniciar diálogos com Portugal sobre a possibilidade de um plebiscito pelo qual os timorenses optariam por um plano de autonomia especial, mantendo o país como parte da Indonésia, ou pela total independência. Durante o processo de consulta popular, buscando assegurar a continuidade de sua dominação sobre aquele território, o governo indonésio passou a fomentar milícias pró-autonomia que espalharam violência por todo o Timor-Leste (OHNISHI, 2012). A ONU, caracterizando a situação do Timor como "extremamente tensa e volátil" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999a, não paginado), criou a Missão das Nações Unidas no Timor-Leste (UNAMET) por meio da resolução 1246 de 11 de junho de 1999 para conduzir o referendo.

O que se seguiu logo após o anúncio do resultado do referendo foi uma rápida escalada da violência por parte das milícias pró-autonomia. Nem as forças indonésias, nem a UNAMET, cuja maioria do pessoal foi evacuada, foram capazes de contê-la (OHNISHI, 2012). Assim, a resolução 1264 de 15 de setembro de 1999 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999b) autorizou a formação da Força Internacional para o Timor-Leste (INTERFET) e permitiu que os Estados participantes utilizassem todos os meios disponíveis para cumprirem as tarefas estabelecidas. Em seguida, a resolução 1272 de 25 de outubro de 1999 criou a Administração Transitória das Nações Unidas em Timor-Leste (UNTAET) e estendeu as mesmas permissões de uso dos meios disponíveis para a missão de transição, além de determinar que a UNTAET substituiria o componente militar da força multinacional pelo componente militar da ONU o quanto antes possível (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999c).

[10] O Relatório Brahimi tentava solucionar problemas que a ONU havia vivido na década de 90, dando as condições para a implementação de operações de paz lideradas, coordenadas ou autorizadas pela ONU. Ele abordava a garantia dos meios necessários para o cumprimento dos mandatos do CSNU, a necessidade de mandatos claros e critérios mínimos para a instalação da paz. O Relatório foi elaborado em 2000, sendo o primeiro documento a apresentar as missões de paz multidimensionais (AGUILAR, 2015).

De acordo com a resolução 1264, a INTERFET ficaria incumbida de “restaurar a paz e a segurança no Timor Leste, proteger e apoiar a UNAMET no desempenho das suas tarefas” e também de “facilitar as operações de ajuda humanitária” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1999b, p.2, tradução nossa). No seu auge, a INTERFET chegou a contar com 11.500 membros. Naquele contexto, as ações da INTERFET visavam conter principalmente os atos das milícias pró-autonomia e de partes do Exército indonésio que as apoiavam (OHNISHI, 2012).

A relação entre as milícias pró-autonomia e as forças indonésias com as forças da INTERFET era dominada por uma grande hostilidade, materializada nas ações provocativas e violentas. Assim, a INTERFET buscou pressionar as partes, baseando-se em sua alta capacidade de organização e coordenação e também se apoiando em sua notável capacidade militar. A INTERFET realizou ações como “patrulhas, detenção e desarmamento das milícias e contundentes contra-ataques quando atacados” (OHNISHI, 2012, p.70), bem como a busca e detenção de membros de milícias em edifícios. Tais ações resultaram na interrupção das atividades das milícias.

Dessa forma, por meio desses atos mais enérgicos, que iam muito além das atividades das missões tradicionais restritas a monitorar cessar-fogo e evitar o surgimento de hostilidades, a INTERFET conseguiu bloquear as ações milicianas por meio da força, o que fez com que os próprios milicianos tomassem a atitude de se retirar e interromper suas atividades (OHNISHI, 2012). Assim, posteriormente, com a transferência das forças para a UNTAET em fevereiro de 2000, esta acabou herdando uma força de combate amplamente eficaz. Desse modo, o Timor-Leste em 20 de maio de 2002 se tornou um país independente e a UNTAET conseguiu manter a segurança (PUSHKINA; MAIER, 2012).

Iugoslávia

A desintegração da Iugoslávia que se deu de uma sangrenta guerra civil com centenas de milhares de mortos marcou o final do século XX. Uma das principais características da guerra, além de seu notável nível de violência, foi o “forte componente étnico religioso”. O pontapé inicial da guerra civil foi dado com a declaração de independência da Eslovênia e da Croácia em 25 de junho de 1991. A Bósnia também se declarou independente em março de 1992 (AGUILAR; MATHIAS, 2012).

A primeira atitude do CSNU se deu em 25 de setembro de 1991, devido à escalada de violência do conflito na Croácia e à pressão internacional, com a resolução nº 713 que determinou um embargo de fornecimento de armamento e equipamento militar à Iugoslávia. Mais tarde foram delimitadas as Áreas Protegidas das Nações Unidas (UNPAs), que eram áreas no território da Croácia onde os sérvios constituíam a maioria da população. Contudo, a criação de uma operação de manutenção da paz ocorreu após o acordo de cessar-fogo ter sido obtido em janeiro de 1992 (AGUILAR, 2003). Assim, a Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) foi criada em fevereiro desse ano com a resolução nº 743 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992a) e seu desdobramento total foi autorizado pela resolução nº 749 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1992b) em abril. Uma das funções da UNPROFOR era garantir que as UNPAs fossem desmilitarizadas, o que deveria ser feito pelo desmantelamento dos grupos armados, buscando assim proteger seus residentes. O mandato da UNPROFOR incluiu o controle das áreas denominadas *pink zones*[11], o monitoramento dos

[11] O nome *pink zones* foi dado a áreas localizadas na Croácia que não estavam incluídas no território da UNPAs, mas que eram controladas pela Exército do Povo da Iugoslávia (JNA) e cuja maioria da população era sérvia.

acordos de cessar-fogo, das *no-fly zones*[12] e das *safe areas* (DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA, 1996).

A partir da resolução nº 819 (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993a) de 16 de abril de 1993 – colocada sob as disposições elencadas no Capítulo VII da Carta da ONU –, algumas áreas foram declaradas *safe areas*, não devendo, de modo algum, serem alvos de ataque armado ou qualquer outro ato hostil (AGUILAR, 2003). Foi nas *safe areas* que ocorreram as principais ações de uso da força durante o mandato da UNPROFOR. Entretanto, a delimitação delas não cessou os ataques. Dessa forma, em resposta, a ONU adotou a resolução nº 836 de 4 de junho de 1993 na qual não só fazia referência ao Capítulo VII, como também dizia objetivamente que a UNPROFOR poderia utilizar todos os meios disponíveis, incluindo o uso da força, para aplicar as providências contempladas na resolução (FINDLAY, 2002). Esta, além de permitir o uso da força entre outras atribuições, também incentivou os Estados-Membros da ONU a,

> [...] sob a autoridade do Conselho de Segurança e sob estreita coordenação com o Secretário-Geral e a UNPROFOR, [tomar] todas as medidas necessárias, através do uso do poder aéreo, nas *safe areas* da República da Bósnia-Herzegovina e nas suas proximidades, para apoiar a UNPROFOR no cumprimento do mandato [...] (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1993b, p.3, tradução nossa).

Para cumprir suas tarefas, a UNPROFOR necessitaria, de acordo com Boutros Boutros-Ghali, Secretário-Geral da ONU à época, cerca de 34 mil tropas. A resolução nº 844 de 18 de junho de 1993 se baseou em uma *light option*, prevendo uma composição de 7600 soldados. Contudo, a UNPROFOR não recebeu nem mesmo essa quantidade de tropas. As *safe areas* funcionaram razoavelmente no início, uma vez que nesse momento os sérvios pararam seu avanço e a violência diminuiu. Ainda assim, os bombardeios de artilharia prosseguiram e a ajuda humanitária era frequentemente interrompida (FINDLAY, 2002).

A Resolução nº 816 de 31 de março de 1993 autorizou pela primeira vez o uso de força por parte da OTAN na região. A ação da OTAN deveria ser estreitamente coordenada junto ao Secretário-Geral da ONU e a UNPROFOR, sendo o seu objetivo reforçar a proibição de voos militares no espaço aéreo da Bósnia e Herzegovina (FINDLAY, 2002) que estava sendo frequentemente violada (AGUILAR, 2003). O envolvimento da OTAN no que se refere ao uso da força para a proteção das *safe areas* foi objeto de várias discussões; isso porque a OTAN desejava ir além do apoio aéreo à UNPROFOR e expandir os ataques aéreos, não necessitando da aprovação de Boutros-Ghali e Yasushi Akashi[13] para executá-los (FINDLAY, 2002).

A interrupção de bombardeios à cidade de Tuzla em abril de 1994, devido ao posicionamento de tanques dinamarqueses por ordem do General Michael Rose, comandante da UNPROFOR, contra as armas dos sérvios da Bósnia e a posterior destruição de cinco tanques T55 por eles em uma batalha que ocorreu próxima à cidade, mostrou que a ONU tinha certa capacidade de dissuasão, não dependendo apenas da OTAN. Contudo, de acordo com Trevor Findlay (2002), as *safe areas* permaneciam insustentáveis e a frequência do uso de força por parte da ONU era insuficiente.

Portanto, o uso de força durante o mandato da UNPROFOR se deu tanto por tropas da ONU quanto pela OTAN por meio do apoio aéreo. Contudo, as tentativas de proteção das *safe areas* por meio da ameaça ou uso da força não conseguiram ser eficazes. Findlay aponta que o artifício não era utilizado com a frequência necessária: os ataques continuavam ocorrendo e o uso de força por parte da ONU não raro ficava apenas na ameaça (FINDLAY, 2002). Mais ainda, apesar da resolução nº 816 ter autorizado o uso de força por parte da OTAN para fazer

[12] As *no-fly zones* eram áreas do espaço aéreo da Bósnia onde voos militares foram proibidos, excetuando-se apenas os voos da UNPROFOR e de outros em apoio às operações das Nações Unidas.

[13] Yasushi Akashi era Representante Especial do Secretário-Geral e chefe de missão da UNPROFOR.

valer a proibição dos voos militares, as violações continuaram, sendo apontados 7.141 casos entre 22 de outubro de 1992 e 27 de outubro de 1995 (AGUILAR, 2003). Ademais, a missão foi fortemente criticada por conta do uso da força predominantemente contra os sérvios da Bósnia, algo que ia contra o contexto de manutenção de paz em que todas as partes são vistas como moral e politicamente iguais (FINDLAY, 2002). Por fim, o caso do genocídio em Srebrenica em julho de 1995 provou que a UNPROFOR foi incapaz de cumprir o mandato estabelecido pelo CSNU.

Haiti

No caso específico do Haiti, os trabalhos da ONU começaram no ano de 1990, quando o Governo provisório haitiano pediu assistência à organização internacional para que esta observasse as eleições que ocorriam naquele momento. Já no ano de 1991, a situação no país se agravou quando o então Presidente, Jean-Bertrand Aristide, foi deposto por um golpe militar. Em resposta, a ONU, em parceria com a Organização dos Estados Americanos (OEA), implementou a *International Civilian Mission in Haiti* (MICIVIH) em fevereiro de 1993. Em setembro do mesmo ano, dava-se início à primeira operação de paz no Haiti, a chamada *United Nations Mission in Haiti* (UNMIH), mas que, por pouca colaboração das autoridades militares haitianas, não conseguiu dar continuidade ao seu mandato (UNITED NATIONS, 2017b).

Em fevereiro de 2004, quando a conjuntura interna do Haiti entrou, de fato, em colapso, o CSNU, mediante a Resolução 1529 (2004), julgou necessária a implementação de uma força multinacional interina, que recebeu o nome de *Multinational Interim Force* (MIF). Em abril do mesmo ano, o CSNU elaborou a Resolução 1542 (2004), cujo mandato instalava uma operação de paz no país mais encorpada, conhecida como *United Nations Stabilization Mission in Haiti* (MINUSTAH) (UNITED NATIONS, 2017b). O propósito inicial do mandato da MINUSTAH era o de propiciar ao país um ambiente interno de estabilidade e segurança, apto para uma efetiva funcionalidade política e constitucional (GAUTHIER; BONIN, 2008).

Com um contingente militar superior a 6.700 pessoas e policial de cerca de 1.600 (UNITED NATIONS, 2017b), a MINUSTAH foi muito criticada por não levar em conta a situação do país, no sentido de que, apesar dos conflitos, o ambiente não era de guerra propriamente dita, fazendo com que o número de militares e policiais fosse muito alto para o real problema enfrentado. Com isso, muitas pessoas se sentiram amedrontadas e desconfiadas das tropas da ONU (GAUTHIER; BONIN, 2008).

O uso da força pelos soldados da MINUSTAH tinha alvos específicos: as milícias e grupos armados que deturpavam a sociedade haitiana. Haja visto que tais milícias e grupos armados se encontravam estritamente conectados aos políticos do país e, inclusive, à polícia do mesmo, o trabalho dos agentes da operação se tornava ainda mais complicado. Fato é que o uso da força na MINUSTAH obteve certos êxitos, como, por exemplo, o combate contra alguns grupos específicos. Contudo, ao também fazer isso, os soldados da operação de paz no Haiti se tornaram, muitas vezes, parte do conflito e não mais mediadores resolutivos deste. Com isso, embora tenha existido sucesso em alguns casos isolados da operação, o uso da força causou distúrbios para a população haitiana, uma vez que civis inocentes foram mortos pelas armas daqueles que, na verdade, estavam lá para protegê-los e resguardá-los (GAUTHIER; BONIN, 2008).

Portanto, conforme o tempo foi passando, novos atos ou falta deles geraram duras críticas às tropas da MINUSTAH, sendo a maior delas e que trouxe sentimentos de descontentamento, e até mesmo de ódio, a escalada de força utilizada na operação. Isso levou os haitianos e, posteriormente, pesquisadores da área de conflitos internacionais a se

perguntarem se, de fato, os soldados da MINUSTAH estavam lá para proteger os civis, tendo em vista que um dos pilares da missão – não só desta, mas de muitas outras ao longo do século XXI – está pautado na proteção de civis e na promoção dos direitos humanos (GAUTHIER; BONIN, 2008).

Ao longo da operação, no argumento de que as situações foram se modificando e se deteriorando no território haitiano, o CSNU, por meio de suas Resoluções, foi dando, de forma gradual, porém perceptível, margem aos soldados da missão para o uso da força em certos momentos. Como não existia um órgão fiscalizador das ações dos mandatos da ONU para a missão, ficava difícil saber se o tal uso da força atendia aos pedidos do CSNU e se estava de acordo com os pré-requisitos de proporcionalidade e legitimidade – o desenrolar de alguns casos da operação demonstraram que nem sempre essas premissas de um uso da força legítimo e proporcional foram seguidas e respeitadas (GAUTHIER; BONIN, 2008). Em seguida, ao observar que só o uso da força não seria o suficiente e devido ao terremoto de 2010, optou-se por um mandato mais voltado à assistência humanitária, políticas econômicas e sociais (AGUILAR, 2015).

Países africanos

Desde o início da operacionalização das missões de paz, várias foram desdobradas no continente africano, pela ONU, União Europeia, União Africana, por organizações sub-regionais ou Estados individualmente, como a França, o Reino Unido e a África do Sul (WILLIAMS, 2010).

As primeiras experiências com o *peacekeeping* no continente africano foram desastrosas, como se pode observar no caso somaliano, com a Operação das Nações Unidas na Somália (UNOSOM I). Esta, considerada uma tentativa precipitada de restaurar a democracia no país em 1992, culminou, pela falta de conhecimento prático, na morte de dezenas de soldados que caíam em emboscadas, assim como na diminuição do envolvimento estadunidense nas operações de paz da ONU. A passividade da ONU também pode ser observada em Ruanda, durante a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda (UNAMIR em 1993), onde entraves no tocante ao uso da força durante o mandato permitiram que a situação civil se agravasse (WEDGWOOD, 2001). Com a ocorrência do genocídio, o CSNU autorizou uma operação comandada pela França a utilizar todos os meios necessários para a segurança e proteção de civis e deslocados (AGUILAR, 2015). Durante esse mesmo período, utilizaram-se testes com organizações regionais, como observado no envio de tropas da Nigéria e Gana com a autorização da Organização Econômica dos Países da África Ocidental (ECOWAS) para o conflito civil na Libéria. O observado foi que os soldados despachados provocaram resultados contrários aos esperados, contribuindo para a desestabilização e prolongamento do conflito, devido à sua falta de treinamento (WEDGWOOD, 2001).

A experiência da ONU com a Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL, 1999-2005) pode ser vista como um caso de sucesso em meio às desventuras iniciais. Em maio de 2000, centenas de soldados pacificadores foram sequestrados por forças da Frente Unida Revolucionária (RUF), o que desestabilizou a missão e fez com que as operações de paz perdessem crédito frente à sociedade internacional. Entretanto, a rápida resposta do CSNU em impor sanções para os patrocinadores da RUF, aumentar a presença militar da ONU no país – que dos 4.500 soldados iniciais chegou a 17.670 –, assim como a autorização do uso da força em defesa do mandato, fizeram com que a missão se recuperasse e atingisse seus objetivos de desarmar ex-combatentes, ajudar o processo eleitoral e treinar as forças policiais leonenses (UNITED NATIONS, 2017e).

No Sudão, por seis anos a Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS) atuou na proteção de civis envolvidos no conflito de secessão do país, por meio do enunciado de “tomar todas as medidas necessárias” para garantir a viabilidade do mandato e a proteção da população sob ameaça iminente de violência física (UNITED NATIONS, 2017f).

O uso da força também foi autorizado sob o Capítulo VII da Carta da ONU na Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), com o mandato de facilitar a aplicação do acordo de paz estabelecido em 2003. Devido principalmente a bloqueios nas estradas e à recusa das partes envolvidas em cooperar com os pacificadores, autorizou-se o uso de “todas as medidas necessárias” para o cumprimento do mandato. Da mesma forma, é importante citar o envolvimento de tropas francesas, devido à presença de bases militares na Costa do Marfim por seu passado histórico-colonial e de acordos de defesa entre ambos, assim como da ECOWAS (BAH, 2010).

Agindo sob o Capítulo VII, também a Missão Multidimensional de Estabilização Integrada das Nações Unidas na República Centro Africana (MINUSCA) foi autorizada pelo CSNU a utilizar-se de todos os meios necessários para garantir o seu mandato que inclui: apoiar o processo de transição de governos; facilitar assistência humanitária; apoiar o uso da justiça e do Estado de direito; o desarmamento; a desmobilização de tropas; reintegrar propriedades e repatriar civis dentro da sua área de jurisprudência. A força inicial de soldados pacificadores enviada em 2014 era de 6.000, mas já chegou a 10.000 em 2016 (UNITED NATIONS, 2017a).

O caso da Operação Híbrida das Nações Unidas e da União Africana em Darfur (UNAMID) estabelecida em 2008, também expressa o rumo tomado pelas operações de paz da Organização ao longo de sua experiência na África, com mandatos que visam primariamente à proteção de civis e, a partir deste ponto, desenvolvem novas medidas de treinamento de polícias nacionais e de gerenciamento de cumprimento de acordos (UNITED NATIONS, 2017d).

Dessa maneira, pode-se afirmar que a experiência da ONU com o uso da força e as operações de paz no continente africano, de início, careceu de maior planejamento de cunho prático, mas manejou-se de modo a se adaptar às diferentes conjunturas que o continente apresenta. O caso de Darfur pode expressar o novo direcionamento tomado pela ONU ao longo de suas missões, estabelecendo como prioridade a proteção de civis. Deixamos separadamente o caso da República Democrática do Congo (RDC), devido à especificidade do uso da força no conflito naquele país.

República Democrática do Congo

Em 12 de julho de 1960, o Governo congolês, a fim de restaurar a ordem e a lei em seu território e de fazer com que as tropas belgas, de sua ex-metrópole, se retirassem dele, pediu assistência militar à ONU, a qual enviou as suas tropas para a RDC. Dava-se início, então, à primeira operação de paz no país que, no futuro, se tornaria aquele com recordes em conflitos internos que tiveram resoluções do CSNU (ISHIZUKA, 2016).

A *Opération des Nations Unies au Congo* (ONUC), em conformidade com a Resolução 143 (1960) do CSNU, possuía um caráter estritamente pacífico, isto é, seus soldados deveriam apenas proteger os civis das violências que lá ocorriam, tomando uma posição rigorosamente defensiva e reativa (ISHIZUKA, 2016). Contudo, ataques a civis e, inclusive, às tropas da ONU continuaram a acontecer pelos grupos armados insurgentes na RDC. Deparando-se com esse cenário, o CSNU, em outubro de 1960, estabeleceu novas regras para os membros da ONUC, autorizando o uso da força em quatro situações: a) quando houvesse tentativas de tirar suas tropas de locais por elas já mantidos; b) se tentassem

desarmá-los; c) caso tentassem fazer com que eles parassem de seguir os comandos do chefe da missão; e d) na hipótese de tentarem violar instalações da ONU e/ou sequestrarem pessoas sob a jurisdição desta última (BOULDEN, 2001, apud ISHIZUKA, 2016).[14]

O resultado dessa nova postura da ONU diante dos problemas que enfrentava a RDC na década de 60 foi o primeiro *Peace Enforcement* da história dessa Organização, o que suscitaria em severas críticas a ela devido a esse novo estilo de conduta adotado. A ONUC encerrou suas atividades em junho de 1964, com um saldo aproximado de 250 mortes de pessoas ligadas à ONU. Este número representou um dos piores quando comparado às demais operações de paz que ocorreram no período da Guerra Fria, dando mais munição ainda aos críticos do novo caminho utilizado pela ONU (ISHIZUKA, 2016).

Com um novo cenário de guerra civil no país (ISHIZUKA, 2016), a ONU, em novembro de 1999, estabeleceu a segunda operação de paz no país africano: a *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en République Démocratique du Congo* (MONUC). Da mesma forma que a operação anterior, os seus objetivos, a priori, conforme disposto na Resolução 1279 (1999) do CSNU, eram apenas de caráter pacífico e humanitário, em que os agentes da operação deveriam observar o cessar-fogo entre as partes e o desengajamento das forças delas, além de manter uma conexão entre os países que faziam parte do Acordo de Cessar-fogo de Lusaka, de julho de 1999, o qual abrangia a RDC, Namíbia, Ruanda, Uganda, Zâmbia e Zimbábue (UN, 1999, apud ISHIZUKA, 2016)[15].

Conforme o passar do tempo, a ONU foi aumentando o número de tropas, novas tarefas foram sendo designadas a seus agentes, as quais, agora, giravam em torno do uso da força quando necessário e de uma postura cada vez menos reativa e mais de dissuasão, entre outros aspectos que demonstravam um caráter de expansão gradual da operação (ERIKSEN, 2009, apud ISHIZUKA, 2016).[16]

Mas a MONUC não foi capaz de implementar um ambiente de estabilidade e paz sustentável na RDC. Com isso, foi substituída pela terceira e atual operação de paz na RDC, a *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la Stabilisation en RD Congo* (MONUSCO), em maio de 2010, conforme a Resolução 1925 do CSNU (ISHIZUKA, 2016).

A MONUSCO, apesar de também estar de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU, possuía um propósito diferente de sua antecessora. A ONU entendeu que era preciso construir uma capacidade ao país, por meio da qual ele conseguiria se reerguer dos desastres causados pelos conflitos e administrar seu território sem a influência de terceiros. Dessa forma, a MONUSCO também iniciava suas ações seguindo uma diretriz humanitária e pacífica. Seu mandato se baseava, em especial, numa estabilização interna do país por meio da proteção e da promoção dos direitos humanos, bem como na democratização do país por intermédio de eleições confiáveis. Esse modo de agir não durou muito tempo, uma vez que a operação recebia severas críticas por não conseguir proteger todos os civis que se encontravam nos locais de conflito.[17] Encontrando-se nessa situação adversa, o CSNU, a

---

[14] BOULDEN, Jane. **Peace Enforcement:** The United Nations Experience in Congo, Somalia, and Bosnia. Santa Barbara: Greenwood Publishing Group, 2001.

[15] UN Document S/RES/1279, **Resolution 1279** (1999), 30 nov. 1999.

[16]Para se compreender um pouco melhor essa mudança de atitude da ONU em relação às metas iniciais da MONUC e daquilo que fora a ONUC, as tropas da segunda operação de paz no Congo aumentaram cerca de 300%, resultando num orçamento de 1 bilhão de dólares para a organização internacional em questão. ERIKSEN S. S. The Liberal Peace Is Neither: Peacebuilding, State Building and the Reproduction of Conflict in the Democratic Republico of Congo. **International Peacekeeping**, V.16, N.5, nov. 2009, pp. 652-666.

[17]Um dos problemas enfrentados pelos agentes da MONUSCO foi o fato de, a despeito do grande orçamento gasto na operação, assim como do número de tropas ter sido o maior quando comparado às outras operações de paz da ONU em outros países, a expansão territorial do país africano era imensa, fazendo com que os soldados de capacete azul não conseguissem atender a todos os civis, resultando, deste modo, em vários ataques de grupos armados que não puderam ser controlados (ISHIZUKA, 2016).

partir da Resolução 2098 (2013), estabeleceu a *Force Intervention Brigade (*FIB), a qual poderia utilizar-se da força quando julgasse necessário, incluindo aquelas de caráter letal (ISHIZUKA, 2016). Ademais, foi permitido à Missão o uso da força para combater grupos armados específicos, como o M23. O CSNU afirmou que essa era uma exceção, o que não traz implicações para os princípios das missões de paz. Todavia, na prática, isso pode mudar a forma de serem aplicadas essas operações e essa alteração trouxe a ideia que a imparcialidade pode deixar de ser uma prioridade (AGUILAR, 2015).

Ao estabelecer a FIB, os problemas apenas aumentaram. Tal grupo especial formado foi se encontrando cada vez mais atrelado ao conflito, caracterizando, mormente, uma parcialidade deveras exacerbada. Devido ao fato de estar subordinada às agências da ONU, as milícias armadas não diferenciavam mais as tropas da MONUSCO das tropas da FIB. A população civil também não conseguia mais fazer tal distinção, levando a que a ONU e a sua operação de paz se tornassem extremamente impopulares e, até mesmo, rejeitadas em certos momentos. O resultado, novamente, não condiz com o esperado no momento da elaboração do projeto da operação, isto é, a MONUSCO, assim como aquelas que vieram antes dela, não obtém êxito em cumprir com aquilo que se propôs a fazer (ISHIZUKA, 2016).

Portanto, a RDC é um dos destinos mais recorrentes na agenda da ONU. Como pode ser observado, nas três operações de paz na RDC o início seguiu um viés de natureza observadora, pacífica e humanitária. Conforme o tempo foi passando, devido a inúmeros motivos, o CSNU foi dando mais corpo à operação, permitiu o uso da força em determinados casos e o apoio de tropas estrangeiras, assim como a formação de grupos especiais para lidar com milícias armadas específicas. Contudo, esse caráter robusto que fora adotado nessas operações não trouxe os resultados esperados, pois apenas conseguiu reparar o problema por um período curto de tempo, e não resolvê-lo em longo prazo.

Considerações Finais

O uso da força tem sido um assunto delicado no âmbito da Organização das Nações Unidas e também para toda a sociedade internacional. Isso porque, a evolução das operações de paz, especialmente após o fim da Guerra Fria, incluiu a mudança de postura não atrelando estritamente as operações aos seus princípios fundadores, dentre eles o uso da força apenas em autodefesa. Uma das discussões nesse âmbito tem relação com a legitimidade e a legalidade. Se a legitimidade passa a ser mais considerada que a própria previsão legal, torna-se mais complicado saber como agir diante da possibilidade e, talvez, da necessidade de se utilizar esse mecanismo. Não é simples também determinar o momento correto de fazê-lo, o que pode levar a grandes erros e problemáticas consequências nas missões de paz devido à precipitação.

A observação de algumas missões de manutenção da paz num âmbito prático permite notar que houve diversas falhas e muitos dos casos não foram solucionados; uso da força não correspondeu às expectativas, mostrando que muitas vezes pode não ser efetivo e até permitir que o conflito se agrave ao invés de resolvê-lo. Alguns dos exemplos apresentados no texto apontam que, apesar de relativa melhora inicial de certos problemas ao se empregar a força, se as questões centrais não são solucionadas, as consequências do uso da força podem apresentar mais ônus que bônus para o processo de paz. Ao verificar tais missões, pode-se constatar que o uso da força por si só não é suficiente, sendo necessárias as medidas de construção da paz

(*peacebuilding*[18]) para que esta seja duradoura, incluindo ações nas causas profundas ou aproximadas dos conflitos.

As operações de paz mais robustas, em que se utiliza a força, são mais caras, uma vez que exigem um maior número de militares, armamentos mais potentes e mais funcionários. Um dos maiores problemas é que se garanta o financiamento e que a missão se sustente no tempo. O maior uso da força nas missões de paz leva a um maior dispêndio de recursos, tanto humanos quanto financeiros (AGUILAR, 2015). Dessa forma, é necessária uma maior capacidade para que se possa colocar em prática esse tipo de operação, o que torna ainda mais difícil a sua implementação, uma vez que a ONU depende de seus membros para operacionalizar as decisões do CSNU, contribuindo com tropas e demais componentes necessários.

Outra questão é a preparação. As tropas autorizadas a usar a força devem estar preparadas para usá-la com eficiência sem colocar em risco a missão. Logo, deve haver não só o comprometimento dos contribuintes em preparar suas tropas de acordo com as diretrizes da ONU, como também um esforço da Organização em acompanhar e certificar o treinamento dessas tropas.

Assim sendo, toda a discussão gerada em torno do uso da força, que muitos criticam, inclusive questionando seu respaldo no Direito Internacional, e a prática no terreno fazem com que se repense sua utilização. Consequentemente, são levantados questionamentos tais como: quando e como o uso da força deve ser feito? Ele realmente é eficaz? Não deveria prevalecer a legalidade à legitimidade, por vezes tão subjetiva? Portanto, vale a pena considerá-lo como uma boa via para ação, uma que valha realmente a pena?

Apesar dessas questões, o que se observa na prática é o aumento da utilização dessa ferramenta como forma de auxílio para a solução dos conflitos. Distancia-se cada vez mais da ideia da proibição do uso da força e também de uma missão que se limite ao âmbito de observação. Atualmente, a proteção de civis e o cumprimento do que foi estabelecido pelo mandato são objetivos primordiais das *peacekeeping operations* e, para cumpri-los, tem sido autorizada a utilização de todos os meios necessários.

Referências

AGUILAR, Sérgio. L. C. **A guerra da Iugoslávia:** uma década de crise nos Balcãs. São Paulo: Usina do Livro, 2003. 344 p.

AGUILAR, Sérgio. L. C; MATHIAS, A. L. T. C. **Identidades e diferenças:** o caso da guerra civil na antiga Iugoslávia. *Revista Brasileira de História & Ciências Sociais*, São Leopoldo, v.4, n.8, p. 438-453, 2012.

AGUILAR, Sérgio. L. C. Operações de paz: novos mandatos e suas implicações para os Países Contribuintes com Tropas. **História e Cultura,** Franca, v.4, n.1, p.254-276, mar. 2015.

BAH, Abu Bakarr. Democracy and Civil War: Citizenship and Peacemaking in Côte D'Ivoire. **African Affairs**, Londres, v.109, n. 437, pp. 597–615, ago. 2010. Disponível em: <afraf.oxfordjournals.org/>. Acesso em 01 abr 2017.

[18] As operações de construção da paz se caracterizam por trabalharem na reconstrução de infraestruturas e instituições, nas causas dos conflitos, na criação e consolidação de ferramentas de direitos humanos, entre outras coisas. Isso é realizado em longo prazo (AGUILAR, 2015).

DEPARTAMENTO DE INFORMAÇÃO PÚBLICA. Organização das Nações Unidas**.** **United Nations Protection Force:** Profile. 1996. Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unprof_p.htm>. Acesso em: 05 abr. 2017.

FINDLAY, T. **The Use of Force in UN Peace Operations**. New York: Oxford University Press, 2002. 486 p.

GAUTHIER, Amélie; BONIN, Pierre. **Haiti: Voices of the Actors:** A Research Project on the UN Mission. Working Paper 52. Madrid: Fundación Para Las Relaciones Internacionales y El Diálogo Exterior, 2008.

GLENNON, Michael J. **Legitimacy and the use of force**. A paper submitted in the preparation of the Report of the High-level Panel on Threats and Challenges and Change: A More Secure World: Our Shared Responsibility. New York, United Nations, 2004.

ISHIZUKA, Katsumi. **The History of Robust Peacekeeping and Peace Enforcement in the DRC: The Limitations of the Pursuit of Negative Peace.** In: Academic Council on the United Nations System (ACUNS), 2016 Annual Meeting Fordham University. 2016, New York City.

ITAMARATY. **Operações de paz das Nações Unidas**, 2017. Disponível em: <www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/4780-operacoes-de-paz-das-nacoes-unidas> Acesso em: 02 de abril de 2017.

OHNISHI, K. Coercive Diplomacy and Peace Operations: Intervention in East Timor. **NIDS Journal of Defense and Security**, Tóquio, n.13, pp.53-77, 2012.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **A ONU, a paz e a segurança**. 2016a. Disponível em: <nacoesunidas.org/acao/paz-e-seguranca/> Acesso em: 02 abril de 2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **ONU conta história das Missões de Manutenção de Paz, que completam 68 anos**. 11 jan. 2016b. Disponível em: <nacoesunidas.org/onu-conta-a-historia-missoes-de-manutencao-de-paz-que-completa-68-anos-de-existencia/> Acesso em: 25/03/2017

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas.** São Francisco, 1945. Disponível em: <unicrio.org.br/img/CartadaONU_VersoInternet.pdf>. Acesso em: 04 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 743,** 21 fev. 1992a. Disponível em: <documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/02/IMG/NR001102.pdf?OpenElement>. Acesso em: 4 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 749,** 7 abr. 1992b. Disponível em: <documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/011/08/IMG/NR001108.pdf?OpenElement>. Acesso em: 4 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 819,** 16 abr. 1993a. Disponível em: <documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/221/90/IMG/N9322190.pdf?OpenElement>. Acesso em: 6 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 836,** 4 jun. 1993b. Disponível em: <www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/836(1993)>. Acesso em: 6 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 1246,** 11 jun. 1999a. Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/etimor/docs/99sc1246.htm>. Acesso em: 2 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 1264,** 15 set. 1999b. Disponível em: <www.refworld.org/docid/3b00f1e35c.html >. Acesso em: 2 abr. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Conselho de Segurança. **Resolução 1272,** 25 out. 1999c. Disponível em:< refworld.org/docid/3b00f22a6c.html >. Acesso em: 2 abr. 2017.

PEPE, Leandro Leone. **As operações de paz da ONU no pós- Guerra Fria – A atuação brasileira no Timor Leste.** 2006. 100 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa San Tiago Dantas de Mestrado em Relações Internacionais UNESP – UNICAMP-PUC-SP, São Paulo.

PERES, Laís Smeha. **A Responsabilidade de Proteger:** Uma Resposta das Nações Unidas ao Problema das Intervenções Humanitárias. 2013. 61 f. Monografia (Especialização) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

PLATIAU, Ana Flávia Granja e Barros; VIEIRA, Priscilla Brito Silva. A legalidade da intervenção preventiva e a Carta das Nações Unidas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 49, n.1, p. 179-193, jan./jun. 2006. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rbpi/v49n1/a10v49n1.pdf (pag. 184)

PUC-RIO. **Operações de Paz no Período da Guerra Fria:** O Papel da ONU na Segurança Internacional. p.96. Disponível em: <www.maxwell.vrac.puc-rio.br/9540/9540_4.PDF> Acesso em: 28 mar. 2017.

PUSHKINA, D; MAIER, P. United Nations Peacekeeping in Timor-Leste**. Civil Wars**, Londres, v.14, n. 3, p. 324-343, 2012.

SOUZA, Isabela Gláucia. **A legitimação do uso da força nas práticas discursivas sobre intervenções humanitárias no pós Guerra Fria**. ANPUH – XXV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA – Fortaleza, 2009.

THAKUR, Ramesh. Law, Legitimacy and United Nations. **Melbourne Journal Of International Law,** Melbourne, v. 11, n. 1, p.1-26, maio 2010.

UNITED NATIONS. **An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping.** A/47/277 – S/24111, 17 jun. 1992. Disponível em: <www.un-documents.net/a47-277.htm > Acesso em: 02 de abril de 2017.

UNITED NATIONS. Department of Field Support; Department of Operations. **United Nations Peacekeeping Operations**: Principles and Guidelines. New York, 18 jan. 2008.

UNITED NATIONS. **MINUSCA**: United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission, 2017a. Disponível em <www.un.org/en/peacekeeping/missions/minusca/mandate.shtml>. Acesso em 06 abr 2017.

UNITED NATIONS. **Minustah background**, 2017b. Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/background.shtml>. Acesso em: 07 de abr. 2017.

UNITED NATIONS. **Peacekeeping: about us**, 2017c Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/about/ > Acesso em: 03 de abril de 2017.

UNITED NATIONS. **Peacekeeping PDT Standards, Core Pre-Deployment Training Materials,** 2009.

UNITED NATIONS. **UNAMID**: African Union/United Nations Hybrid Operation in Darfur, 2017d. Disponível em: <un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/>. Acesso em 01 abr. 2017.

UNITED NATIONS. **UNAMSIL**: United Nations Mission in Sierra Leone, 2017e. Disponível em: <www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/>. Acesso em: 01 abr. 2017.

UNITED NATIONS. United Nations Departments Of Peacekeeping and Field Support. **E-Guide to the United Nations Departments of Peacekeeping Operations and Field Support**: A Resource for New Staff at Headquarters. fev. 2015.

UNITED NATIONS. **UNMIS**: United Nations Missin in Sudan, 2017f. Disponível em: <unmis.unmissions.org/>. Acesso em 05 abr 2017.

UNRIC. **É permitido (quando) os capacetes azuis da ONU usarem a força?**, 2017. Disponível em <www.unric.org/html/portuguese/peace/pkpngfaq/q9.htm>. Acesso em: 05 abr. 2017.

WEDGWOOD, Ruth. **United Nations Peacekeeping Operations and the Use of Force.** New Haven: Yale University, 2001. 12 p.

WILLIAMS, Paul D. Lessons Learned from Peace Operations in Africa. **Africa Security Brief,** Washington, n. 03, p.01-08, mar. 2010.